

Distr.
GENERALE

A/AC.237/53
1er février 1994

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITE INTERGOUVERNEMENTAL DE NEGOCIATION
D'UNE CONVENTION-CADRE SUR
LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES
Neuvième session
Genève, 7-18 février 1994
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

QUESTIONS REGLEMENTAIRES, INSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

DESIGNATION D'UN SECRETARIAT PERMANENT ET DISPOSITIONS
VOULUES POUR SON FONCTIONNEMENT

Note du secrétariat intérimaire

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 5	2
A. Dispositions de la Convention	1 - 3	2
B. Objet de la note	4	2
C. Mesures que le Comité pourrait prendre	5	2
II. SITUATION ACTUELLE	6 - 9	2
III. VERS LA CREATION DU SECRETARIAT PERMANENT	10 - 11	3
IV. OPTIONS CONCERNANT LE SECRETARIAT PERMANENT	12 - 46	4
A. Cadre institutionnel	13 - 29	4
B. Dispositions financières et en matière de personnel	30 - 41	7
C. Localisation	42 - 45	9
D. Principes directeurs du secrétariat permanent	46	10

I. INTRODUCTION

A. Dispositions de la Convention

1. Cette question est inscrite pour la première fois à l'ordre du jour du Comité.
2. Aux termes de l'article 8 de la Convention,
 - a) Il est créé un secrétariat;
 - b) Le secrétariat exerce une série de fonctions qui sont énumérées audit article;
 - c) "A sa première session, la Conférence des Parties désignera un secrétariat permanent et prendra les dispositions voulues pour son fonctionnement".
3. Il y a également lieu de rappeler qu'au premier paragraphe de l'article 21, il est dit que les fonctions de secrétariat visées à l'article 8 sont exercées provisoirement par le secrétariat créé par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 45/212, désigné par l'expression "secrétariat provisoire" au paragraphe 2 du même article.

B. Objet de la note

4. La présente note offre certaines considérations préalablement au choix du cadre institutionnel de son secrétariat permanent par la Conférence des Parties ainsi qu'au sujet des dispositions financières et en personnel correspondantes (voir la section IV). La question de la localisation du secrétariat permanent est examinée à ce propos. A titre d'information générale, les dispositions relatives au secrétariat intérimaire sont brièvement décrites (section II) et la nécessité d'une transition entre celles-ci et celles concernant le secrétariat permanent est indiquée (section III).

C. Mesures que le Comité pourrait prendre

5. Après avoir examiné la présente note, le Comité souhaitera peut-être indiquer au secrétariat intérimaire les options à approfondir ainsi que la nature des fonctions du secrétariat permanent et de son programme de travail. A partir de là, le secrétariat intérimaire pourrait entreprendre les consultations nécessaires et présenter au Comité à sa dixième session un rapport plus détaillé sur la question, comprenant notamment les éléments d'un programme de travail et un budget du secrétariat permanent.

II. SITUATION ACTUELLE

6. Sur le plan institutionnel, le secrétariat intérimaire fait partie du Secrétariat de l'ONU et est soumis au règlement financier et au statut du personnel des Nations Unies. Il est établi au sein du Département

de la coordination des politiques et du développement durable et son chef relève du Secrétaire général adjoint à la coordination des politiques et du développement durable. Le poste de chef du secrétariat intérimaire est à la classe D-2.

7. Le financement de l'essentiel du personnel du secrétariat intérimaire, notamment le poste de chef, ainsi que de certaines autres dépenses, est assuré par le budget-programme de l'ONU (sous-programme "Protection du climat mondial" de la section relative au Département). L'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) financent quelques autres postes. Malgré l'augmentation de la charge de travail, ces dispositions n'ont pas été fondamentalement modifiées depuis la création du secrétariat en 1991, en vertu de la résolution 45/212 de l'Assemblée générale; elles ont été complétées depuis le début de 1993 par un appui en personnel (organique et administratif) fourni par le Département. Le reste des dépenses du secrétariat intérimaire - notamment lorsqu'il s'agit de répondre à de nouvelles demandes de services organiques pour appuyer l'application de la Convention ou au titre de la coopération technique - est couvert par des contributions volontaires extrabudgétaires, notamment des dispositions bilatérales en matière de personnel.

8. Le secrétariat intérimaire est situé dans les bureaux de l'ONU à Genève. Il ne paie pas de loyer pour les locaux qu'il occupe actuellement. Il utilise gratuitement les services de conférence de l'ONU, dans les limites du budget-programme et du calendrier des conférences de l'Organisation.

9. Le secrétariat intérimaire suit des principes directeurs issus de la Convention et des décisions du Comité, ainsi que des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. A l'intérieur de ce cadre, le chef du secrétariat intérimaire sollicite au besoin les conseils du Président et du bureau du Comité et de ses groupes de travail.

III. VERS LA CREATION DU SECRETARIAT PERMANENT

10. D'après la Convention, le secrétariat intérimaire doit exercer ses fonctions jusqu'à la fin de la première session de la Conférence des Parties. Après celle-ci, il faudra cependant un certain temps pour mettre en place les nouveaux arrangements institutionnels, organiser le financement sur une nouvelle base, obtenir des locaux adéquats et recruter le personnel du secrétariat permanent. Cela, même si, dans le cas le plus simple, ce dernier devait succéder au secrétariat intérimaire au sein des Nations Unies à Genève.

11. La première session de la Conférence des Parties devant se tenir en mars/avril 1995, il est raisonnable de prévoir le maintien des dispositions provisoires pendant le reste de l'année qui constituerait une période transitoire. C'est l'hypothèse de travail sur laquelle reposent actuellement les dispositions concernant le financement et le personnel du secrétariat intérimaire, au titre ou non du budget-programme de l'ONU. Le secrétariat permanent pourrait donc démarrer ses activités le 1er janvier 1996, ce qui coïnciderait avec le début d'un nouvel exercice biennal du budget-programme de l'ONU (1996-1997).

IV. OPTIONS CONCERNANT LE SECRETARIAT PERMANENT

12. En désignant le secrétariat permanent, la Conférence des Parties souhaitera choisir le mode le plus efficace d'application de la Convention et de réalisation de ses objectifs. Les dispositions pratiques devront tenir compte d'un certain nombre d'autres facteurs, notamment le coût, les moyens de financement, les considérations budgétaires, l'efficacité administrative et de gestion et les possibilités de coordination des programmes et d'économies de coût offertes par une collaboration avec d'autres secrétariats. Il faudrait avoir ces facteurs présents à l'esprit lors de l'examen des questions ci-après.

A. Cadre institutionnel

1. Faut-il rattacher le secrétariat permanent à une organisation existante ?

13. Une fois entrée en vigueur, la Convention et ses organes constitueront une nouvelle entité internationale dotée de leur propre personnalité morale. La Conférence des Parties pourrait décider de créer un secrétariat permanent indépendant de toute organisation existante. Une telle option aurait notamment pour avantages la visibilité politique, l'autonomie administrative et la souplesse. Ses inconvénients seraient l'importance des frais généraux d'administration (nécessité d'un statut du personnel et d'un règlement financier, dépenses d'administration) et un accès limité ou coûteux aux services communs (notamment les services de conférence). En outre, un organisme indépendant devrait constituer sa propre réserve financière pour couvrir les retards dans les contributions.

14. La décision prise dépendra de l'ampleur des opérations menées par le secrétariat en application de la Convention, c'est-à-dire des demandes de services découlant de la Convention qu'il devra satisfaire en matière d'évaluation et d'avis scientifiques et techniques, d'examen de l'application, de coopération financière et technique et de règlement des différends. L'indépendance institutionnelle pourrait être justifiée par des activités de grande ampleur tandis que des opérations limitées s'accommoderaient mieux d'une liaison institutionnelle aux moindres frais.

15. En prenant une décision en la matière, il faut faire preuve de prévoyance. Une formule évolutive pourrait être séduisante : la Conférence des Parties pourrait décider de débiter sur une échelle modeste et de revoir les besoins institutionnels au fur et à mesure de leur apparition. Toutefois, une fois que les dispositions initiales auront été prises, il pourrait être en pratique difficile de les modifier. Avant de les adopter, il faudrait examiner les précédents dans le domaine de l'environnement et d'autres secteurs (par exemple, le commerce et les finances), en particulier ceux dans lesquels l'analyse des politiques générales occupe une place importante.

16. Pour ne pas alourdir la présente note, on n'examinera pas plus avant l'option d'un organisme indépendant. On suppose que la Conférence des Parties décidera d'emblée de rattacher son secrétariat à une institution appropriée.

17. Avant de poursuivre, il convient toutefois d'indiquer que les Etats pourraient envisager de placer différentes conventions relatives au développement durable, ainsi que leurs secrétariats, sous l'égide d'une institution unique, dotée d'un budget et de certains services communs. Il s'agirait d'une opération complexe, nécessitant l'accord des conférences des Parties de toutes les conventions en cause, ainsi que de leurs éventuelles organisations hôtes 1/. A long terme, ce pourrait être une option intéressante.

18. On notera à cet égard qu'"Action 21" vise à accroître l'efficacité des instruments juridiques internationaux, notamment au moyen de mécanismes administratifs efficaces (voir A/CONF.151/26(Vol.III), chap. 39, en particulier le paragraphe 39.3 f)). "Action 21" prévoit également que le PNUE exerce certaines fonctions de coordination en rapport avec de tels instruments et leurs secrétariats (voir A/CONF.151/26(Vol.III), chap. 38.1, par. 38.22 h)). La question d'un organisme "fédérateur" dépassant toutefois le champ de la Convention-cadre sur les changements climatiques, elle ne sera pas davantage examinée ici.

2. Qu'entend-on par organisation hôte appropriée ?

19. En établissant son secrétariat permanent au sein d'un cadre institutionnel existant, la Conférence des Parties devra conclure un accord ou un arrangement avec l'organisation qui l'accueillera. Celle-ci s'engagera à fournir des services de secrétariat à une entité ou un mécanisme désigné comme "le secrétariat permanent". L'accord ou l'arrangement devrait comporter des dispositions financières et en matière de personnel. S'agissant de l'organisation hôte, plusieurs choix peuvent être envisagés.

a) Au sein ou à l'extérieur des Nations Unies ?

20. De par sa négociation, sa signature et son titre, la Convention est une Convention des Nations Unies, aussi paraîtrait-il normal que son secrétariat permanent se situe dans le cadre de l'ONU. Pareil lien symbolique serait également justifié quant au fond : le secrétariat se trouverait dans un environnement multidisciplinaire adapté à une convention relative au développement durable.

21. Une autre formule consisterait à rattacher le secrétariat permanent à une institution spécialisée, au sein du système des Nations Unies, mais hors de l'ONU proprement dite (par exemple, l'OMM).

b) Quel organisme au sein des Nations Unies ?

22. Parmi les organismes des Nations Unies auxquels le secrétariat permanent pourrait être rattaché, on peut citer le Secrétariat de l'ONU (Département de la coordination des politiques et du développement durable), le PNUE ou le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ou bien, le secrétariat permanent pourrait être créé au sein du Secrétariat de l'ONU, mais en tant qu'entité distincte, en dehors des structures existantes (département ou programme).

- Critères liés à la supervision intergouvernementale

23. Un critère du choix entre ces options pourrait être la possibilité d'instaurer une collaboration fructueuse entre les travaux de la Conférence des Parties et les activités intergouvernementales plus larges en faveur du développement durable. De ce point de vue, il pourrait être judicieux que le secrétariat permanent soit situé au sein du Département de la coordination des politiques et du développement durable afin de faciliter les relations entre la Conférence des Parties et la Commission du développement durable. Celle-ci serait ainsi mieux à même de superviser le suivi de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, en particulier l'application d'"Action 21".

- Critères concernant les programmes

24. Le choix pourrait faire appel à un autre critère, à savoir la mesure dans laquelle chaque option assure un environnement favorable aux travaux du secrétariat permanent et encourage la collaboration et la coordination intersecrétariats. En réalité, au sein d'un environnement institutionnel généralement accueillant, la clairvoyance de la direction, une bonne communication et la proximité physique contribuent sans doute davantage à l'orientation des programmes et à la collaboration que les structures institutionnelles. Par exemple, le secrétariat intérimaire, qui est établi au sein du Département de la coordination des politiques et du développement durable, a pu utiliser sans réserve les services du Bureau d'information sur les changements climatiques PNUE/OMM (IUCC), collaborer très étroitement avec le secrétariat du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), entreprendre un projet conjoint avec le Bureau du PNUE sur le climat, etc.

25. En tout état de cause, il apparaît :

a) Qu'une collaboration fructueuse avec les secrétariats de conventions connexes serait favorisée par une implantation au sein du Département de la coordination des politiques et du développement durable (grâce aux travaux sur la désertification, si la convention sur cette question établissait son secrétariat au sein du Département) ou du PNUE (grâce aux travaux sur l'appauvrissement en ozone et la diversité biologique, notamment en relation avec le Fonds pour l'environnement mondial);

b) Qu'un rattachement au PNUE (avec son Bureau sur le climat) ou au PNUD (avec ses activités de renforcement des capacités) aurait un effet encourageant sur les activités menées à l'appui de la Convention.

26. Un lien organique avec les activités du PNUD en matière de renforcement des capacités constituerait un atout supplémentaire pour le secrétariat permanent, atout dont l'importance irait croissante au fur et à mesure que les pays en développement seront amenés à jouer tout le rôle qui leur revient dans l'application de la Convention. La facilité d'accès au réseau des pays du PNUD serait également un atout.

- Critères administratifs et de gestion

27. Les autres critères à prendre en considération ont trait à l'efficacité administrative et de gestion. Ils peuvent être déterminants en dernier ressort en raison des contraintes financières.

28. Quelle que soit l'option retenue, le secrétariat permanent sera implanté au sein d'une structure administrative établie, dotée notamment d'un règlement financier et d'un statut du personnel. Des différences en matière d'efficacité administrative et de souplesse pourraient influencer le choix de l'institution d'accueil, en particulier s'agissant de la perception et de la gestion des fonds extrabudgétaires, de l'engagement du personnel rémunéré par ces fonds et d'un mode satisfaisant de délégation au secrétariat permanent de l'autorité administrative sur ces fonds.

29. Un facteur connexe est la capacité du chef du secrétariat permanent, dans différents contextes institutionnels, à contribuer aux processus administratif et budgétaire et aux décisions qui concernent le fonctionnement du secrétariat. Pareille capacité dépend de l'importance que l'organisation d'accueil donnera, dans ses propres décisions budgétaires, aux décisions de la Conférence des Parties relatives à son programme de travail et à son budget. Elle dépend aussi de la classe du poste du chef du secrétariat, de son niveau hiérarchique et de sa proximité institutionnelle des centres de décision. Ces considérations peuvent aussi influencer sur le choix de l'institution.

B. Dispositions financières et en matière de personnel

a) Participation aux coûts de l'organisation d'accueil

30. Normalement, les Parties à une convention assument les coûts de son application. En recherchant une organisation disposée à accueillir le secrétariat permanent, la Conférence des Parties pourrait toutefois négocier un accord prévoyant le partage des coûts de l'application de la Convention et de son secrétariat entre le budget de l'organisation d'accueil et les Parties à la Convention. Si cette dernière compte moins de Parties que l'organisation d'Etats membres, un tel arrangement devrait être accepté par les Etats de l'organisation qui ne sont pas Parties à la Convention. La manière d'aborder cette question serait différente, selon que le budget de l'organisation est alimenté par des contributions obligatoires ou, principalement, volontaires.

31. Une possibilité, à étudier éventuellement avec l'organisation d'accueil, serait que le secrétariat soit financé au moyen du budget de celle-ci, certaines catégories déterminées de dépenses étant financées au moyen de contributions extrabudgétaires. L'inscription au budget permettrait d'abord au secrétariat de la Convention d'accéder librement aux services d'infrastructure communs (notamment l'administration, les finances, le personnel et les services de conférence). Il serait également possible d'établir un "filet de sécurité" financier, pour faire face aux crises de trésorerie provenant du retard dans les contributions grâce à des avances temporaires de l'organisation d'accueil. L'intérêt serait de ne pas avoir à constituer une réserve de trésorerie au moyen des contributions extrabudgétaires.

32. On peut en outre concevoir que l'organisation d'accueil assume une part des coûts directs de fonctionnement du secrétariat permanent. Cette part pourrait être limitée aux dépenses afférentes à certaines fonctions essentielles du secrétariat (par exemple, direction exécutive, organisation du processus intergouvernemental, relations extérieures, conseil juridique, appui administratif). Le poste de chef du secrétariat pourrait en faire partie. Un tel arrangement serait analogue à celui qui est en vigueur pour le secrétariat intérimaire.

33. Des contributions extrabudgétaires ou des projets serviraient à financer les autres coûts (services organiques spécialisés, systèmes d'information, traitement des données, coopération technique et information du public), ainsi que les dépenses au titre de la participation des délégations des Parties satisfaisant aux critères d'éligibilité. La gestion et la vérification comptable des contributions extrabudgétaires relèveraient des règles et règlements de l'organisation d'accueil.

34. En cas d'accord de participation aux coûts, une articulation devrait être établie entre les décisions des Parties relatives au programme de travail de leur secrétariat et les décisions budgétaires de l'organisation d'accueil concernant le financement de ce programme.

35. Si l'on envisageait un tel accord entre la Conférence des Parties et les Nations Unies, il faudrait que l'Assemblée générale l'approuve en principe à sa quarante-neuvième session en 1994, afin de prévoir en 1995 les crédits nécessaires dans le projet de budget-programme de l'ONU pour 1996-1997.

b) Quotes-parts

36. Pour que les activités prévues par la Convention puissent se dérouler sans heurt et que la composition du personnel du secrétariat permanent soit équilibrée, il faudrait que la Convention dispose d'une base de financement prévisible. Il ne serait pas indiqué de conserver le système actuel de contributions uniquement volontaires à un fonds d'affectation spéciale, même en complément d'un budget de base. Il faudrait établir un barème des contributions des Parties, qui pourrait être fondé sur celui de l'ONU, modifié selon qu'il convient. On pourrait à cette fin prendre en considération des facteurs économiques et environnementaux ayant trait à la nature et à l'objectif de la Convention.

37. Un examen des arrangements financiers touchant les secrétariats d'autres conventions dans le domaine du développement durable pourrait s'avérer profitable. Des renseignements sommaires à ce sujet pourraient figurer, si le Comité le désire, dans le prochain rapport sur la question du secrétariat permanent.

38. Un autre élément à prendre en considération est le coût de réalisation des évaluations scientifiques et techniques dans le cadre des activités prévues par la Convention. A l'heure actuelle, de telles évaluations sont effectuées par l'intermédiaire du GIEC qui a éprouvé des difficultés pour réunir les fonds nécessaires à cette fin.

c) Contributions volontaires

39. Le financement de la participation aux travaux de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires des pays en développement Parties et des autres Parties pourrait être assuré, comme jusqu'à présent, par un fonds d'affectation spéciale alimenté au moyen de contributions volontaires.

d) Arrangements en matière de personnel

40. Dans le cadre des arrangements conclus avec l'organisation d'accueil, il faudrait peut-être permettre à la Conférence des Parties de donner son avis sur certaines dispositions relatives au personnel du secrétariat permanent. Elle pourrait notamment s'intéresser aux caractéristiques du poste de chef du secrétariat permanent, en particulier à sa classe et au mandat du titulaire, ainsi qu'au rôle joué par la Conférence dans sa désignation ou sa nomination.

e) Examen administratif et budgétaire

41. La Conférence des Parties pourrait proposer une formule aux termes de laquelle un groupe représentatif de Parties étudierait les propositions administratives et budgétaires relatives au secrétariat permanent avant qu'elle les examine.

C. Localisation

42. S'agissant de l'emplacement géographique du secrétariat permanent, la Conférence des Parties examinera d'abord à sa première session s'il convient de l'établir à Genève, où se trouve déjà le secrétariat intérimaire. Un tel site aurait le mérite de la continuité, notamment pour ce qui est du personnel, et d'une proximité avantageuse avec les autres secrétariats connexes situés dans la même ville.

43. Le déménagement imminent du secrétariat intérimaire au Centre exécutif de Genève le fera cohabiter avec un certain nombre de secrétariats de conventions dépendant du PNUE. Le secrétariat permanent pourrait avantageusement être situé au même endroit. Ou bien, le nouveau bâtiment de l'OMM qui devrait être achevé en 1997 pourrait l'accueillir. Il serait alors voisin du secrétariat du GIEC ainsi que d'autres secrétariats s'occupant de questions relatives au climat mondial, notamment le Programme climatologique mondial avec son Programme mondial de recherche sur le climat, et le Système mondial d'observation du climat. Dans les deux cas, il serait nécessaire d'examiner si les locaux offerts sont satisfaisants.

44. La Conférence des Parties pourrait également examiner à sa première session d'autres lieux que Genève, si des pays d'accueil font des propositions ou s'ils apparaissent souhaitables eu égard au cadre institutionnel retenu pour le secrétariat permanent.

45. Il y aurait lieu d'évaluer les avantages économiques et opérationnels relatifs des divers sites et locaux possibles.

D. Principes directeurs du secrétariat permanent

46. Quels que soient les mécanismes institutionnels adoptés, les activités du secrétariat permanent se référeront aux principes découlant de la Convention et des décisions de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires. Dans ce contexte, le chef du secrétariat sollicitera en tant que de besoin les avis du Président et du bureau de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires.

Note

1/ L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle fournit l'exemple d'une organisation de ce type, avec un système unique de contributions pour toutes les conventions qu'elle englobe.
